

El rol de la metáfora de la alquimia de la tierra en la construcción de la ciudadanía. Proyección histórica y actual desde una perspectiva jurídico-política

Helga María Lell (helgalell@cpenet.com.ar)

Conicet/FCEyJ (UNLPam)

HELGA MARÍA LELL ES ABOGADA, EGRESADA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y JURÍDICAS (UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA, ARGENTINA), DOCTORANDA EN DERECHO (FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD AUSTRAL) Y ESPECIALISTA Y MAESTRANDA EN ESTUDIOS SOCIALES Y CULTURALES (FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS, UNLPam). BECARIA INTERNA DEL CONICET (ARGENTINA) Y DOCENTE EN LAS CÁTEDRAS DE DERECHO POLÍTICO Y FILOSOFÍA DEL DERECHO E INVESTIGADORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS (FCEyJ, UNLPam).

Resumen

En este trabajo se realiza una presentación del Proyecto de ley para el voto extranjero, actualmente en discusión en el Congreso de la Nación Argentina, para luego contrastar cómo los intentos de mayor democratización de las intervenciones en el ámbito político y público ponen en juego nociones tradicionales acerca del sufragio y la representación basadas sobre la dicotomía ciudadanía/nacionalidad. Ello se conjuga con el territorio como plano que une como común denominador y sobre el que convergen los demás conceptos en contraste. El análisis propuesto se centra en el caso argentino, Estado caracterizado constitucionalmente como abierto y que fomenta la inmigración. No obstante, la ciudadanía activa fue siempre cerrada a los nacionales. Los actuales debates legislativos han provocado la revisión académica de la trayectoria del conocido “crisol de razas”.

Palabras claves: territorio – inmigración – representación política – sufragio – normas jurídicas

Resumo

Em este artigo se faz uma apresentação do Projeto de lei para consagrar o voto estrangeiro, atualmente em discussão no Congresso Nacional argentino, para logo contrastar como os intentos de maior democratização das intervenções no âmbito publico e politico põem em jogo noções tradicionais sobre o sufrágio e a representação politica fundadas em a dicotomia cidadania/nacionalidade. Isto se conjuga com o território como plano que une como comum denominador e sobre o que convergem os outros conceitos

em contraste. O estudo proposto se centra no caso argentino, Estado caracterizado constitucionalmente como aberto e que fomenta a imigração. No obstante, a cidadania ativa foi sempre cerrada aos nacionais. Os atuais debates legislativos têm planteada a revisão da trajetória do fenômeno conhecido como “*crisol de razas*”.

Palavras chave: território – imigração – representação política – voto – normas jurídicas

Abstract

In this article we present a Law Project that pursues the vote for those who are not nationals and that is under discussion at the National Congress of Argentina. Then, this project will be analyzed facing the attempts of democratization of the participations in the political and public order that put on debate traditional ideas about political representation and vote as grounded on the dichotomy of citizenship/nationality. This is conjugated with the territory as the element that acts as a common denominator and the one over which all the rest concepts get together in contrast. This analysis is centered on the Argentine experience as it is a State characterized as opened to immigration and that stimulates it. However, the active citizenship has always been reserved to the national ones. The current legislative debates bring the academic studies attention to revise the phenomenon known as “*crisol de razas*” (similar to “the melting pot”).

Key words: territory – immigration – political representation – vote – legal rules

Introducción

Este trabajo surge como continuación de otros previos en los cuales se abordó la relevancia del territorio como elemento constitutivo del Estado en su concepción moderna y de otros en los que se expusieron puntos de tensión entre el concepto de ciudadanía y las pretensiones de mayor democratización del gobierno y el ordenamiento jurídico.

En esta ocasión, se realiza una presentación del Proyecto de ley para el voto extranjero, actualmente en discusión en el Congreso de la Nación Argentina, para luego contrastar cómo los intentos de mayor democratización de las intervenciones en el ámbito político y público ponen en juego nociones tradicionales acerca del sufragio y la representación basadas sobre la dicotomía ciudadanía/nacionalidad. Ello se conjuga con el territorio como plano que une como común denominador y sobre el que convergen los demás conceptos en contraste.

¿Por qué analizar en intersección estas temáticas? La República Argentina se ha caracterizado históricamente por su apertura a todos aquellos que quisieran habitar el suelo argentino, y, aún más, por el fomento de la inmigración, especialmente europea. El aluvión inmigratorio de fines del siglo XIX y principios del XX produjo una gran diversidad poblacional. No obstante ello, el territorio nacional los unió, mediante lo

que Quijada (2005) llamó “alquimia de la tierra”. No obstante ello, la ciudadanía activa siempre estuvo reservada a los nacionales en exclusión de aquellos extranjeros que se encontraran sobre el territorio pero no hubieran tramitado la nacionalidad. En contraposición con ello, el concepto de Estado democrático, reclama la “mejor representación posible” de los sujetos normativos, es decir, de aquellos obligados por las normas. Si los extranjeros habitan sobre el territorio y se encuentran obligados jurídicamente, ¿no contradice su exclusión a los intentos de mayor democratización?

Cuestiones sobre el proyecto de ley

El proyecto de ley presentado por los senadores nacionales Fernández y Corregido procura la inclusión en el electorado nacional de los extranjeros con residencia permanente en los términos de la ley 25.871, a partir de los veinticuatro meses de obtenida tal calidad.

La residencia permanente es definida por el artículo 22 de la ley n° 25.871 como aquella que se otorga: 1) a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en la Argentina obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter, 2) a los inmigrantes cónyuge, hijos y padres de ciudadanos argentinos, nativos o por opción y 3) a los hijos de argentinos nativos o por opción nacidos en el extranjero. A la exigencia de la residencia permanente se suma la del transcurso de veinticuatro meses desde la adquisición de tal calidad. El plazo exigido de al menos toma como referencia el contemplado en el artículo 2 de la ley n° 346 (ley de ciudadanía) para la naturalización y hace presuponer que el extranjero ya habrá observado para ese entonces el desarrollo de un acto electoral previo.

La exposición de motivos que acompaña al proyecto señala que la mayoría de las provincias, con diferentes modalidades, ha reconocido el derecho a sufragar a los extranjeros para la elección de las autoridades locales. Este argumento concluye con el interrogante acerca de si es posible ser ciudadano de la ciudad o la provincia donde se vive pero no del país. La respuesta que se brinda es negativa y apunta una contradicción entre las esferas municipales, provinciales y nacional.

Para María Angélica Gelli (2009) los arts. 20 y 25 CN y el Preámbulo forman el entramado de un “contrato social abierto” en tanto a la igualdad de derechos que surge implícitamente de la enunciación de derechos reconocidos a todos los habitantes (categoría que incluiría a los argentinos nativos y a los extranjeros) (art. 14 CN) se le suman las medidas para favorecer e incentivar la inmigración. La reglamentación de esta disposición constitucional requiere, para el efectivo goce de los derechos, el ingreso y la estadía conforme a la legislación inmigratoria.

El espíritu constitucional originario aspiraba a poblar el territorio mediante el estímulo de la inmigración especialmente europea, como lo señala el art. 25 CN. Como consecuencia de ello, las disposiciones constitucionales favorecerían la situación de los eventuales inmigrantes a los efectos de atraerlos. En ese marco, no se exigió la nacionalización para el ejercicio de los derechos civiles y, por ende, se respetó la identidad nacional de los llegados al territorio (Gelli, 2009).

González (*s/d*) explica que la presencia de un alto índice de población migrante en las distintas sociedades conlleva la generalización de los derechos civiles y sociales que otrora estaban reservados solo a los considerados nacionales. No obstante ello, no ha ocurrido lo mismo con los derechos políticos, lo cual podría poner en tela de juicio el carácter democrático de dichos Estados al producir una asimetría insostenible entre quienes pueden intervenir en el momento legislativo (a través de sus representantes) y quienes son destinatarios de las normas.

Las citas efectuadas apuntan directamente a la necesidad de generar un modelo apartado de la nacionalidad como fundamento de la ciudadanía. Lo antedicho ha abierto un amplio debate entre los doctrinarios. Por su parte, González (*s/d*) —y el proyecto de ley subraya esta idea— apunta que la desnacionalización de la ciudadanía favorecería la integración social de los nuevos miembros a la comunidad política en tanto funcionaría como un medio para alcanzar la inclusión y no al revés.

La propuesta de desnacionalizar la ciudadanía implica que esta última se defina por la residencia de quienes son miembros de una comunidad política. ¿Por qué este sería un buen criterio? González (*s/d*) brinda tres motivos: 1) porque la residencia presupone la aceptación del ordenamiento jurídico de un Estado; 2) la residencia, que suele estar condicionada a la existencia de un contrato de trabajo, indica no solo la inserción laboral sino también un cierto sentimiento de arraigo; y 3) es un criterio objetivo que no depende de la voluntad del Estado de reconocer o no el carácter de miembro de su comunidad a cierto individuo.

Entre los principales argumentos a favor de la generalización del derecho al voto, se destaca el principio democrático. Para el jurista Hans Kelsen, la democracia es una forma de Estado en la cual la voluntad colectiva es creada por todos los sujetos sometidos al orden social, o sea, por el pueblo (Kelsen, 1977). Conforme a ello, los extranjeros residentes, en tanto se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico, deben tener participación en la toma de decisiones. Lo contrario implica una suerte de estatuto de ciudadanos de segunda categoría, con obligaciones y sin posibilidades de intervención dialógica en la creación de las cargas (González, *s/d*).

En consecuencia, brindar la posibilidad de sufragar a los extranjeros dota de una mayor legitimidad a las democracias estatales a la par que suaviza ciertos roces entre las proclamaciones discursivas y las prácticas excluyentes. Por otro lado, la atribución de este derecho aumenta las posibilidades de una mejor representación política en cuanto traduce la mayor diversidad social, es decir, los distintos sujetos normativos tienen la posibilidad de elegir sus candidatos y, por lo tanto, sus opiniones inciden en la formación de políticas públicas y son responsables de las acciones de las autoridades normativas democráticamente electas. A partir de estos argumentos, los fundamentos legitimantes del sistema democrático no permiten la exclusión de los extranjeros de la elección de sus representantes.

En el proyecto se agrega que desde el punto de vista utilitarista el sistema democrático es el que mejor sintetiza las preferencias de los votantes y en el cual las decisiones públicas se adoptan a partir de la acumulación de tales preferencias.

Por otro lado, las instituciones políticas deben reflejar las problemáticas y posturas de los representados por lo cual es necesario un estrecho vínculo entre representantes y representados. En cuanto a la imagen del extranjero, el proyecto lo presenta como víctima de una doble exclusión: de la sociedad de la que es emigrante y de la sociedad en la cual es inmigrante.

En otro orden de ideas, se apunta que desde la perspectiva de los derechos humanos, el efectivo goce de las prerrogativas que implican una ciudadanía económica y social debería conllevar al reconocimiento de los derechos políticos de quienes tienen voluntad de establecerse sin abandonar su pertenencia nacional.

La alquimia del territorio

Mónica Quijada (2000 y 2005) considera que la dicotomía entre nación cívica y nación étnica, cultural o genealógica no implica solo un contraste entre ambos extremos sino también un solapamiento de ambos que se encuentra asociada al principio del pueblo soberano como fundamento de la legitimidad del Estado.

La tradición decimonónica identificó al Estado-Nación con una comunidad política ligada a un territorio y fundada en la soberanía popular. No obstante ello, el vínculo entre una nación y un territorio requiere de la interacción con criterios selectivos como los contenidos simbólicos que se le asignen puesto que el territorio opera como ámbito de producción y reproducción de la identidad colectiva (Quijada, 2005).

En estos términos, el territorio no es solo la porción de superficie de terreno (junto con el espacio aéreo y el subsuelo) sino que es un espacio construido por un grupo humano que le atribuye un significado de lugar codiciado y que se espera controlar.

Para retomar la idea antes expuesta, cabe decir que la nación cívica se sustenta en la ocupación territorial y en la producción de un sistema de leyes comunes que atribuyan derechos y deberes legales idénticos para toda la población y de un sistema de educación y en una ideología cívica. Por su parte, la nación étnica reclama una ascendencia común, una identidad de costumbres y una lengua propia, a la par que apela a una memoria histórica que reivindica los mitos de origen. Mientras que la primera se vincula con la representación política, la segunda se relaciona con la cohesión colectiva basada en referentes comunes (Quijada, 2005).

Ahora bien, ¿en qué consiste el solapamiento entre ambos conceptos? El modelo de la nación cívica añora la cohesión que ofrece el modelo de la nación étnica o genealógica basada en la articulación y resignificación de herencias y símbolos que construyen el ámbito de lo común. Esta confluencia interactiva deviene de la necesidad de solventar la sustitución de la legitimidad que se produjo a partir del tránsito del Antiguo Régimen a la modernidad dado que la titularidad del poder supremo recayó, en la nueva etapa, en un sujeto colectivo y abstracto. La historia de las naciones es presentada como un relato que les atribuye la continuidad de un sujeto y su formación aparece como la culminación de un “proyecto” que se estructura en etapas de manifestación y de toma de conciencia de la personalidad nacional. Como contrapartida, el desenvolvimiento en estas etapas representa un camino transitado en

el destino de la identidad nacional (Balibar, 1991).

La formación de los Estados nacionales se gesta en el involucramiento de las instituciones estatales en actividades o roles que antes no les eran propios. Como consecuencia de esta “nacionalización” de los aparatos estatales, la sociedad se vio “nacionalizada”. La acentuación de la fuerza de estos fenómenos cobró una dimensión tal que puede hablarse de un umbral de irreversibilidad que, una vez traspasado, hizo aparecer la configuración de un sistema de Estados soberanos y a la difusión de la forma de nación de dichos Estados (Balibar, 1991).

La coincidencia de los límites entre la nación con los del pueblo soberano exigió una cohesión de ese colectivo abstracto mediante referentes comunes que generen la sensación de pertenencia.

En Hispanoamérica —como en muchos otros ámbitos del mundo occidental— los procesos de construcción nacional del siglo XIX se caracterizaron por dos fenómenos estrechamente relacionados: por un lado, la expansión de una voluntad homogeneizadora, entendida como la construcción de una nación de ciudadanos unidos en la identificación de referentes comunes que convirtieran a una sumatoria de individualidades en un colectivo cohesionado; por otro, la consolidación de una ideología territorial que implicó la unificación y consolidación del espacio nacional en su percepción tanto simbólica como física. De tal forma, la dimensión simbólica y material del territorio y la dimensión étnica de la interacción social formaron los dos campos de una misma ecuación. (Quijada, 2000: 373)

Esta visión de la construcción nacional se basa en dos extremos: 1) la definición de quiénes integran el sujeto titular de la soberanía y quiénes no, y 2) cómo se produce la cohesión de los componentes, es decir, el reconocimiento de la conformación de una unidad superior homogénea (Quijada, 2005).

Ambos extremos se encuentran estrechamente vinculados puesto que el primero implica los mecanismos de inclusión y exclusión de acuerdo al criterio de exaltación de lo común para generar la idea de homogeneidad.

Toda comunidad social, reproducida mediante el funcionamiento de instituciones, es imaginaria, es decir, reposa sobre la proyección de la existencia individual en la trama de un relato colectivo, en el reconocimiento de un nombre común y en las tradiciones vividas como restos de un pasado inmemorial (aunque se han fabricado e inculcado en circunstancias recientes). Esto viene a significar que sólo las comunidades imaginarias son reales, cuando se dan determinadas condiciones (Balibar, 1991: 145).

Ninguna nación moderna posee una base “étnica” dada por lo que el problema fundamental es que el pueblo se produzca a sí mismo como comunidad nacional, es decir, como la base y el origen del poder político. El pueblo está formado a partir de diversas poblaciones sometidas a una ley común. Pero el proceso de unificación presupone la creación de una forma ideológica específica que sea a la vez un fenómeno de masas y de individuación. Este proceso elemental “[t]iene que convertirse en una condición a priori de la comunicación entre los individuos (los “ciudadanos”) y entre los grupos sociales, no suprimiendo todas las diferencias, sino relativizándolas y subordinándolas, de modo que prime la diferencia simbólica entre “nosotros” y “los extranjeros” viviéndola como irreductible.” (Balibar, 1991: 147).

La etnicidad ficticia en relación con la comunidad formada por el Estado nacional es una expresión compleja que no se asocia con la de un relato ilusorio sino con el de la tradición jurídica como un efecto institucional elaborado (Balibar, 1991).

En la construcción de la nación Argentina, Quijada señala la relevancia del territorio como principio articulador del campo de unión de las heterogeneidades que sobre él coexistían. Asimismo, como criterio unificador del grupo, y como criterio de selección y exaltación de homogeneidades operó lo que la autora llama la metáfora de “la alquimia de la tierra” basada en la integración de la diversidad a partir de la idea de los argentinos como los “descendientes de los barcos”.

La construcción de los Estados modernos encuentra una base clara en el modelo colonial que propugna la homogeneidad cultural de la población, de allí que los dos modelos de nación que menciona Quijada y produzcan la etnización de la ciudadanía. De esta manera, “el modelo de nación inicialmente cívico apela a la definición de unos mitos de origen, una memoria histórica, unas costumbres comunes y la consolidación de una lengua única, es decir, los elementos que definen a la nación étnica” (Quijada, 2000: 374).

Para diferenciar los modelos de nación étnica y de nación cívica, el concepto de territorio resulta clave puesto que mientras que la primera no lo tiene en cuenta como elemento propio, para la segunda es primordial en tanto condición previa de cualquier nación. Así, esta última, para la nación cívica, es una comunidad política que reside en su propio territorio histórico, que pertenece al conjunto de la ciudadanía y esta a él, de manera que el vínculo es recíproco. Esto conlleva a la identificación entre comunidad política y territorio (Quijada, 2000).

Consideraciones finales

En las páginas precedentes se ha presentado el proyecto de ley que se encuentra actualmente en debate en el Congreso de la Nación Argentina para consagrar legalmente el voto de los extranjeros residentes en calidad de permanentes en el país y luego de transcurridos dos años de la obtención de dicha calidad.

En principio, podría decirse que el proyecto es breve puesto que la medida no sería compleja. Sin embargo, la decisión posee una relevancia de gran magnitud ya que obliga a reflexionar respecto de quiénes pueden

intervenir en la vida pública del Estado. Esto remite inmediatamente a pensar en cuáles son los elementos del Estado y, fundamentalmente, en el factor humano. En este punto, aparece una dicotomía que obliga a optar por uno de sus extremos: ¿quiénes componen el Estado? ¿Los que integran la nación cívica o los que integran la nación genealógica? La diversidad proveniente de los diversos orígenes de los inmigrantes fue absorbida a través de la creación de la idea de la nacionalidad argentina. Así, cualquier inmigrante posee un cúmulo mínimo de derechos y garantías procesales al entrar en el país, pero de acuerdo a su calidad ya sea como residente o como nacionalizado puede acceder a derechos civiles y sociales. Hasta aquí, no existe una diferencia entre un nacional y un extranjero.

La diferencia en materia de derechos radica en el orden político, es decir, en la atribución de facultades para definir el destino de un Estado. Si el Estado se conforma por todos aquellos individuos que habitan sobre su suelo de manera permanente y con algún tipo de vínculo de arraigo respecto de él, pareciera evidente que estos son los sujetos que deben concurrir a la elaboración de políticas públicas. Aún más si se tiene en cuenta que ellos son los sujetos normativos, es decir, los obligados por las normas jurídicas y sometidos al poder político.

En el orden de la calificación de democrático y representativo de un gobierno es relevante la simetría entre los sujetos obligados y su potestad de concurrir a la elaboración normativa. Ahora bien, a pesar del enunciado anterior respecto a la evidencia sobre los habitantes de un territorio son quienes deben detentar los derechos políticos, en la práctica existen resistencias y resquemores respecto de ello. En este sentido cabe observar la legislación actual de la República Argentina acorde a la cual solo los nacionales pueden sufragar en el orden nacional.

En buena medida, esto deriva de la forma histórica en la que se han constituido los Estados modernos, asentados sobre una idea de homogeneidad en ciertos factores, que resaltan la nación genealógica, cultural o étnica como eje de cohesión y exaltación de los sentimientos patrios. Así, una medida como la propuesta en el proyecto de ley, rompe con esta lógica puesto que se le brindaría iguales derechos en la determinación de decisiones de gobierno del Estado a quienes no se han nacionalizado.

Resulta curioso cómo continúa operando la idea de una nación étnica como aquella que forma un Estado y que le da significado al territorio como su base de aglutinamiento natural (quien nace en Argentina, es nacional argentino, sin importar sus rasgos fenotípicos). No obstante ello, si se piensa cómo opera el territorio en la práctica y desde la teoría política, el efecto es diferente.

El territorio constituye un tablero común sobre el cual habita una multiplicidad de factores humanos que no siempre son coincidentes con los de la nación étnica, cultural o genealógica. El vínculo que con él entablan estas personas, cuando tiene algún viso de permanencia, es una forma constitutiva del Estado como entidad.

El poder del Estado se extiende sobre toda la población y de manera indiferenciada entre nacionales y residentes permanentes. En este marco, la posibilidad de ser parte de la toma de decisiones públicas y de elegir representantes es significativa en términos democráticos puesto que implica una mayor simetría y

adaptación del gobierno a la voluntad del pueblo.

No obstante lo dicho en estos últimos párrafos, resulta dificultoso calificar el proyecto de ley como correcto o incorrecto en los términos de una construcción política. En buena medida, en el plano social, los argumentos sopesados inclinan la balanza hacia un lado o el otro según las ideas que tenga cada persona respecto de la importancia de la nación cívica o de la nación étnica o genealógica.

Referencias bibliográficas

Balibar, Etienne (1991). “La forma nación: historia e ideología”. En Wallerstein, Immanuel y Balibar, Etienne. *Raza, Nación y clase*. Madrid: IEPALA.

Fayt, Carlos (2000). *Derecho Político*. (2 tomos). Buenos Aires: De Palma.

González, Noelia (s/d). “La desnacionalización de la ciudadanía: el derecho al voto de los extranjeros como requisito para la integración social”. Disponible en <http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf>. Consultado el 15/01/2013.

Kelsen, Hans (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama.

Quijada, Mónica (2000). “Nación y territorio: la dimensión simbólica del espacio en la construcción nacional argentina Siglo XIX.” En *Revista de Indias* (2000). Vol. LX, núm. 219. Disponible en <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/511/578>. Consultado el 03/05/2013.

Quijada, Mónica (2005). “Los límites del «Pueblo soberano»: territorio, nación y el tratamiento de la diversidad. Argentina, siglo XIX”. *Revista Historia y Política*. Número 13, Enero/Junio 2005. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=9&IDN=642&IDA=26770>. Consultado el 04/05/2013.

Proyectos de Ley

Expte. S-2696/12. Senado de la Nación. Fernández, Aníbal y Corregido, Elena. Proyecto de ley para la legalización del voto de extranjeros residentes en el país.

Normativa citada

Constitución Nacional de la República Argentina

Ley nacional n° 346. Disponible en http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520000346%25201869%252010%252001. Fecha: 10/01/2013.

Ley nacional n° 25.871. Disponible en http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520025871%25202003%252012%252017. Consultado el 10/01/2013.